



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

La financiación de las comunidades autónomas de régimen común

Autor/es

MARITZA TALIA LLANGOMA BORJA

Director/es

ÁNGELA CASTILLO MURCIEGO

Facultad

Facultad de Ciencias Empresariales

Titulación

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Departamento

ECONOMÍA Y EMPRESA

Curso académico

2019-20



La financiación de las comunidades autónomas de régimen común, de
MARITZA TALIA LLANGOMA BORJA
(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative
Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.
Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los
titulares del copyright.



FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

**La financiación de las comunidades autónomas de
régimen común**

**The autonomous community funding-under the
common system**

Autor: D./D^a. Maritza Llangoma Borja

Tutor/es: Prof. D./D^a. Ángela Castillo Murciego

CURSO ACADÉMICO 2019-2020

ÍNDICE

RESUMEN	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. RECURSOS TRIBUTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN	5
2.1 TRIBUTOS PROPIOS	6
2.2 TRIBUTOS CEDIDOS	6
3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO	6
3.1 FINANCIACIÓN EN EL PERIODO TRANSITORIO	7
3.2 FINANCIACIÓN DEL QUINQUENIO 1987-1991.....	9
3.3 FINANCIACIÓN DEL QUINQUENIO 1992-1996.....	10
3.4 FINANCIACIÓN DEL QUINQUENIO 1997-2001.....	12
3.5 FINANCIACIÓN EN EL PERIODO 2002-2008	13
3.6 FINANCIACIÓN VIGENTE DESDE 2009	15
4. ACTUAL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA	15
4.1 NOVEDADES Y EJES BÁSICOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN	16
4.1.1 El refuerzo las prestaciones del Estado del Bienestar.	17
4.1.2 El incremento de la equidad.....	17
4.1.3 La suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.....	17
4.1.4 El aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.....	17
4.1.5 La mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.....	17
4.2 DESCRIPCIÓN DEL MODELO	17
4.2.1 Necesidades de gasto.....	18
4.2.2 Tributos cedidos	19
4.2.3 Transferencias de nivelación.....	24
4.3 VALORACIÓN DEL MODELO	28
5. OTROS RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN	29
6. REFLEXIÓN SOBRE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LA SITUACIÓN ACTUAL.....	30
7. CONCLUSIONES	30
BIBLIOGRAFÍA	32
LEGISLACIÓN.....	33

ANEXOS	34
---------------------	-----------

INDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y FIGURAS

GRÁFICOS

Gráfico 1: Ingresos no financieros de las CCAA en 1986 (% sobre el total de ingresos no financieros).....	9
Gráfico 2: Ingresos no financieros de las CCAA en 1991 (% sobre el total de ingresos no financieros).....	10
Gráfico 3: Ingresos no financieros de las CCAA en 1996 (% sobre el total de ingresos no financieros).....	11
Gráfico 4: Ingresos no financieros de las CCAA en 2001 (% sobre el total de ingresos no financieros).....	13
Gráfico 5: Ingresos no financieros de las CCAA en 2002 (% sobre el total de ingresos no financieros).....	15
Gráfico 6: Recaudación de los tributos cedidos totalmente (2013-2017)	23
Gráfico 7: Recaudación de los tributos cedidos parcialmente (2013-2017).....	24
Gráfico 8: Evolución del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (2013-2017).....	26
Gráfico 9: Evolución del Fondo de Suficiencia Global (2013-2017).....	27
Gráfico 10: Evolución de los Fondos de Convergencia Autonómica (2013-2017)	28

TABLAS

Tabla 1. Variables de la fórmula de necesidades de gasto y sus ponderaciones.....	18
Tabla 2: Tramos de población protegida y sus ponderaciones.....	19
Tabla 3: Recursos tributarios cedidos a las comunidades autónomas.....	20

FIGURAS

Figura 1: El modelo de 2009: estructura básica.	18
Figura 2: Clasificación de los recursos no financieros del modelo actual de financiación	20
Figura 3: Financiación autonómica. Régimen común y régimen foral.	38

ABREVIATURAS

CCAA: Comunidades Autónomas

LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

IP: Impuesto sobre el Patrimonio

ISD: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

ITPAJD: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

AGE: Administración General del Estado

PIE: Participación en los Ingresos del Estado

PPI: Porcentaje de Participación en los Ingresos

FCI: Fondo de Compensación Interterritorial

CPFF: Consejo de Política Fiscal y Financiera

PIB: Producto Interno Bruto

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido

SPF: Servicios Públicos Fundamentales

AAPP: Administraciones Públicas

BOE: Boletín Oficial del Estado

RESUMEN

En la actualidad, se ve reflejada la necesidad de financiación que tienen las comunidades autónomas (en adelante CCAA) para hacer frente a competencias transferidas del Estado como la sanidad, educación y servicios sociales.

El presente trabajo analiza la evolución del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y la estructura del modelo actual, así como, los principios básicos en los que se fundamenta. En este sentido, los denominados tributos cedidos y las transferencias constituyen los recursos económicos principales de la financiación autonómica.

La cesión (total o parcial) tanto de la recaudación de determinados tributos del Estado como de ciertas competencias normativas sobre los mismos ha reforzado la autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CCAA de régimen común, que, pese a ello, sigue siendo inferior a la de las comunidades autónomas de régimen foral. Además, aunque las comunidades autónomas de régimen común disponen de cierta capacidad para crear sus propios tributos, el peso de los mismos en su financiación es reducido.

ABSTRACT

Currently, the need for financing that the autonomous communities (hereinafter CCAA) have in order to face competences transferred from the State such as health, education and social services, is reflected.

The present work analyzes the evolution of the financing system of the autonomous communities of common regime and the structure of the current model, as well as the basic principles on which it is based. In this sense, the so-called assigned taxes and transfers constitute the main economic resources of regional financing.

The transfer (total or partial) of both the collection of certain State taxes and certain regulatory power over them has reinforced the autonomy and fiscal co-responsibility of the CCAA of common system. Despite this, this power continues to be less than that of the “foral” territories. Furthermore, although of autonomous communities of the common system have a certain power to create their own taxes, their weight in their financing is low.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española reconoce la autonomía financiera de las CCAA, que les permite tener la capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los programas de gasto elaborados según sus propias prioridades.

No obstante, existen grandes diferencias entre las comunidades autónomas de: régimen común y foral. El modelo de financiación autonómico de las primeras se rige por la ley 22/2009 del 18 de diciembre, la cual regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Las CCAA de régimen común tienen un poder tributario derivado que consiste en disponer de cierta capacidad normativa sobre una parte de los tributos cedidos por el Estado y un margen reducido para crear tributos propios.

En la actualidad, los impuestos cedidos por el Estado a las CCAA, son un instrumento fundamental de financiación para ellas. Refleja la existencia de un sistema de coparticipación en el ejercicio del poder tributario y de reparto de la recaudación resultante de los principales impuestos de nuestro ordenamiento tributario. El aumento en la cesión de tributos y competencias normativas ha supuesto un incremento de la autonomía financiera de las CCAA de régimen común.

Sin embargo, en el régimen foral, el sistema de financiación se caracteriza porque los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario, teniendo así una mayor autonomía financiera en comparación con las CCAA de régimen común.

El objetivo de este trabajo es analizar las fuentes de financiación de las que disponen las CCAA de régimen común para hacer frente a gastos como la educación, la sanidad y los servicios públicos fundamentales.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la sección 2, se definen los dos tipos de tributos de los que disponen las CCAA en régimen común. En la sección 3, se analizan los cambios más significativos del modelo de financiación de las CCAA y se realiza una valoración de dicho modelo de financiación para cada una de las etapas del sistema de financiación autonómica. La sección 4 se centra en el análisis del modelo de financiación autonómico vigente, destacando las novedades y ejes básicos que incorpora y realizando una descripción y valoración del mismo. En la sección 5 se hace referencia a otros recursos de los que disponen las CCAA. En la sección 6 se realiza una reflexión sobre la financiación autonómica en el contexto actual del país. Por último, la sección 7 resume las principales conclusiones del trabajo.

2. RECURSOS TRIBUTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

Antes de comenzar con la descripción del sistema de financiación de las CCAA de régimen común en la sección 3, en esta sección se realiza una breve referencia a los dos tipos de recursos tributarios de los que disponen las CCAA para el desarrollo y ejecución de sus competencias: los tributos propios y los tributos cedidos (total o parcialmente).

2.1 TRIBUTOS PROPIOS

El artículo 133.2 de la Constitución reconoce que las CCAA y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes, dando lugar a los llamados tributos propios. Se trata de los tributos que otorgan una mayor autonomía financiera a las CCAA debido a que son establecidos y regulados íntegramente por ellas.

Sin embargo, el poder tributario de las CCAA para crear tributos propios está limitado por ciertas restricciones normativas. La principal de dichas restricciones se establece en el artículo 6.2 de la LOFCA e impide que los tributos autonómicos recaigan sobre hechos imponible gravados por el Estado. Tampoco pueden recaer sobre hechos imponible gravados por tributos locales, a excepción de que se establezcan medidas de compensación o coordinación en los términos que el precepto prevé. Otra de las restricciones impide que los tributos autonómicos graven bienes situados fuera de su territorio y establezcan barreras fiscales a la libre circulación de personas, bienes y servicios (artículo 157.3 de la Constitución).

Entre los principales tipos de impuestos propios de las CCAA podemos encontrar los siguientes: impuestos sobre el juego, impuestos medioambientales, impuestos sobre la renta potencial, impuestos sobre grandes superficies comerciales, impuestos sobre depósitos de las entidades de crédito e impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos.

“Muchos de los impuestos propios creados por las CCAA son de naturaleza ambiental o “verde” y gravan determinadas instalaciones o actividades que inciden negativamente sobre el medio ambiente a través de emisiones o vertidos” (Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017).

2.2 TRIBUTOS CEDIDOS

Según el artículo 10.1 de la LOFCA son tributos cedidos aquellos establecidos y regulados por el Estado cuyo producto corresponda a las CCAA. “El artículo 157 de la Constitución se refiere a que los impuestos pueden ser objeto de cesión total o parcial y así se recoge también en el artículo 10.3 de la LOFCA” (Universidad de la Rioja, apuntes de la asignatura “Hacienda pública y Sistema fiscal”, 2017). Estos tributos suponen la principal fuente de financiación de estas regiones y su cesión puede comprender, además, competencias normativas y de gestión.

La descripción de las principales características de los tributos cedidos, agrupados en función del porcentaje de cesión a las CCAA, se encuentran en el anexo 1. En dicho anexo se señalan, asimismo, las competencias normativas y de gestión en caso de que éstas estén igualmente cedidas.

3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO

El proceso de descentralización español se inició con la aprobación de la Constitución Española de 1978. Posteriormente la construcción de las comunidades autónomas desde el punto de vista financiero se inició en el periodo 1978-1981, durante el cual se realizó el traspaso de competencias. La Constitución Española establece como

orientadores del sistema de financiación los principios de autonomía financiera, igualdad, suficiencia, solidaridad y responsabilidad fiscal.

La autonomía financiera supone, en palabras del Tribunal Constitucional, "la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones", es decir, la capacidad de orientar los gastos propios de la Comunidad Autónoma y definir los ingresos necesarios para ello.

El principio de igualdad exige que todos los ciudadanos españoles tengan acceso a un nivel similar de servicios públicos a igualdad de obligaciones fiscales con independencia de su región de residencia.

Por su lado, el principio de suficiencia requiere que todas las comunidades autónomas dispongan de los recursos necesarios para financiar los servicios transferidos por la Administración General del Estado (AGE).

Otro de los principios es el de solidaridad que establece la necesidad de que el gobierno central efectúe redistribuciones interterritoriales de recursos, con el objetivo de reducir las diferencias existentes en los niveles de renta y servicios públicos a lo largo de las diferentes comunidades autónomas.

Por último, el principio de responsabilidad fiscal requiere que cada nivel de gobierno sea responsable ante sus ciudadanos tanto de sus decisiones de gasto como de las cargas tributarias que las mismas conllevan.

En los siguientes apartados se describe el sistema de financiación autonómica y las fuentes de financiación en las diferentes etapas. Asimismo, se analiza el cumplimiento de los anteriores principios, lo cual permitirá valorar el desarrollo del proceso de la descentralización fiscal español.

3.1 FINANCIACIÓN EN EL PERIODO TRANSITORIO

Durante este periodo, que se extiende desde la constitución de las CCAA hasta el año 1986, se realiza la transferencia de funciones y servicios del Estado a las CCAA. El sistema garantizaba que cada comunidad autónoma recibiera los recursos necesarios para financiar el coste efectivo de las funciones y servicios traspasados. La primera vía de financiación se produjo en forma de transferencias de créditos efectuadas directamente desde los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, a partir de 1979 se creó en el estado de gastos una sección para canalizar las transferencias de crédito a las comunidades autónomas que se fueran constituyendo.

De esta forma a lo largo de este periodo destacan las siguientes formas de financiación: los tributos cedidos y, sobre todo, las subvenciones, que suponen el grueso de la financiación en este periodo tal y como se puede observar en la Gráfico 1.

Los tributos cedidos suponían el 11,40% del total de ingresos no financieros. Mediante la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, se cedieron a las CCAA los siguientes impuestos: el impuesto sobre sucesiones y el impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas. Entre los mismos se encontraba también el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y el impuesto sobre el lujo los cuales desaparecieron en 1986 con la introducción del IVA.

Estos tributos se podían ceder total o parcialmente y su gestión, recaudación, liquidación e inspección era asumida por las CCAA. Sin embargo, las mismas no tenían capacidad normativa sobre dichos impuestos, sobre los cuales se aplicaba la normativa estatal.

Por su lado, los tributos propios, de la misma forma que en la actualidad, tenían un peso muy reducido. En 1986 solamente suponían el 0,66% del total de ingresos no financieros.

Cabe destacar en este periodo y con relación a los tributos propios, la aprobación en Cataluña del canon de saneamiento del agua que fue creado en 1981. Esta fiscalidad fue desarrollada en años posteriores por el resto de las CCAA.

En cuanto a las subvenciones o transferencias procedentes de otras administraciones públicas, tal y como se ha mencionado anteriormente, suponen la mayor fuente de financiación de las CCAA. Representan el 80,90% del total de sus ingresos no financieros.

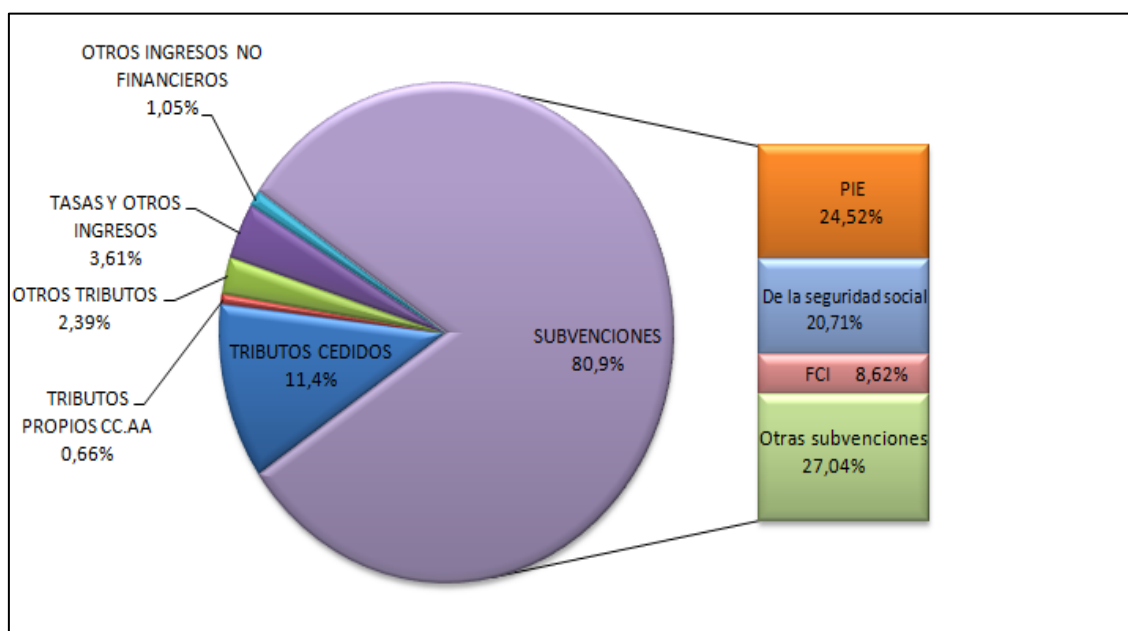
Tal y como se refleja en el Gráfico 1, dentro de las subvenciones, la categoría con más peso era la de “Otras subvenciones” que suponía el 27,04% del total de los ingresos no financieros. Esta subvención estaba integrada por transferencias específicas para la financiación de políticas de gasto concretas.

Por otro lado, la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) fue la segunda categoría dentro de las subvenciones con mayor peso, con un 24,52% del total de ingresos no financieros.

Durante los años anteriores a 1984, existía desacuerdo entre la Administración Central y las autonomías en cuanto a la metodología de cálculo para fijar el porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PPI). Fue en 1984 cuando se estableció que dicho porcentaje debía determinarse como el cociente entre el coste efectivo no financiado por los tributos cedidos y las tasas ligadas a los servicios traspasados, y los impuestos no cedibles del Estado del año anterior.

Además, se puede observar en el mismo gráfico que otras de las subvenciones más importantes en términos cuantitativos eran aquellas otorgadas por la Seguridad Social y destinadas a financiar los servicios sanitarios y sociales transferidos. Las mismas tenían un peso del 20,71% del total de ingresos no financieros. Además, cabe mencionar las subvenciones procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) que suponía el 8,62% del total de los ingresos no financieros. Esta subvención tenía dos finalidades: la redistributiva y la de financiar inversiones nuevas vinculadas a los servicios traspasados.

Gráfico 1: Ingresos no financieros de las CCAA en 1986 (% sobre el total de ingresos no financieros)



Fuente: elaboración propia a partir de Bosch, N. y Durán, J.M. (2005). <<La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial>>

En definitiva, para este periodo, cabe destacar que el sistema de financiación autonómica nace con el defecto del método de valoración de los servicios traspasados o método de coste efectivo, el cuál condicionó el volumen de recurso de cada comunidad autónoma y la equidad interterritorial.

Además, la alta dependencia de las subvenciones y la falta de impuestos cedidos con competencias normativas y de tributos propios hicieron que este periodo se caracterizase por presentar poca suficiencia financiera, nula responsabilidad fiscal y una baja autonomía financiera.

3.2 FINANCIACIÓN DEL QUINQUENIO 1987-1991

A partir de este periodo y durante los siguientes, se configura el sistema definitivo de financiación de las CCAA. El Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) estableció el sistema definitivo diseñado en la LOFCA. Para este periodo se planteó modificar el método de cálculo de la participación en los tributos del Estado. Sin embargo, la metodología en la práctica continuó siendo la aplicada en el periodo anterior tomando como punto de partida el coste efectivo de los servicios traspasados. Dicha participación no podía crecer más que el producto interno bruto (PIB) nominal estatal ni menos que el índice definido como el gasto equivalente del Estado.

Centrándonos en la categoría de tributos cedidos, durante este periodo no se produjeron cambios en los mismos excepto por la cesión del impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, que entró en vigor en 1988. Esta cesión supuso una reducción en la participación de los ingresos del Estado debido a que se tenía que deducir el rendimiento de dicho impuesto del importe de la participación. En el año 1991 el peso de los impuestos cedidos fue de 14,13% del total de ingresos no financieros.

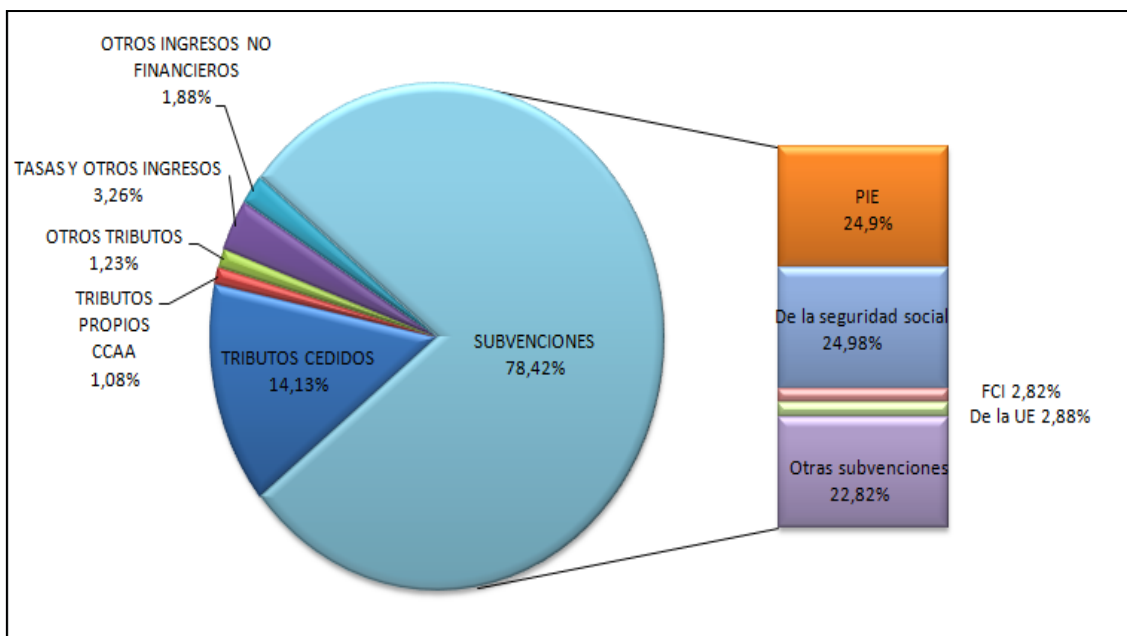
En cuanto a los tributos propios de las CCAA, estos experimentan un escaso incremento llegando a suponer un peso del 1,08% sobre el total de ingresos no financieros en 1991.

En 1990 se reformó el Fondo de Compensación Interterritorial considerado parte de las subvenciones. “El objetivo de la reforma era, por una parte, destinar el FCI únicamente a finalidades de desarrollo regional y, por otra parte, corregir el efecto de algunas variables utilizadas en su distribución, que provocaban la desviación de recursos hacia los territorios más desarrollados” (Bosch y Durán, 2005, p.31).

Durante este periodo y el siguiente, la subvención de la Seguridad Social para financiar la sanidad y los servicios sociales traspasados supone la primera partida de ingresos de las CCAA. Esta subvención supuso en 1991 un peso de 24,98% sobre el total de ingresos no financieros, tal y como se puede observar en el Gráfico 2.

El peso de la PIE no experimenta grandes cambios respecto al periodo anterior suponiendo en 1991 un 24,90% del total de ingresos no financieros.

Gráfico 2: Ingresos no financieros de las CCAA en 1991 (% sobre el total de ingresos no financieros)



Fuente: elaboración propia a partir de Bosch, N. y Durán, J.M. (2005). <<La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial>>

Los cambios acontecidos en este periodo fueron reducidos. Las CCAA seguían manteniendo un reducido grado de autonomía fiscal. El peso que tiene las subvenciones (78,42%) sobre el total de ingresos no financieros, constata un elevado grado de dependencia financiera de la administración central.

3.3 FINANCIACIÓN DEL QUINQUENIO 1992-1996

El modelo de financiación de este periodo se aprobó por el Consejo de Política Fiscal y Financiera mediante el Acuerdo 1/1992, de 20 de enero. Durante este periodo se creó un grupo de trabajo para el estudio del incremento de la corresponsabilidad de las CCAA. Como resultado en 1993 el CPFF aprobó establecer un nuevo ingreso para las

CCAA: la participación del 15% de las cuotas líquidas del IRPF, quedando la participación en tributos estatales rebajada en el mismo porcentaje.

La participación en el IRPF no supuso un incremento de la responsabilidad fiscal autonómica, pero sí un paso importante en cuanto a la descentralización a favor de las CCAA de los principales impuestos estatales que se tenía que producir más adelante.

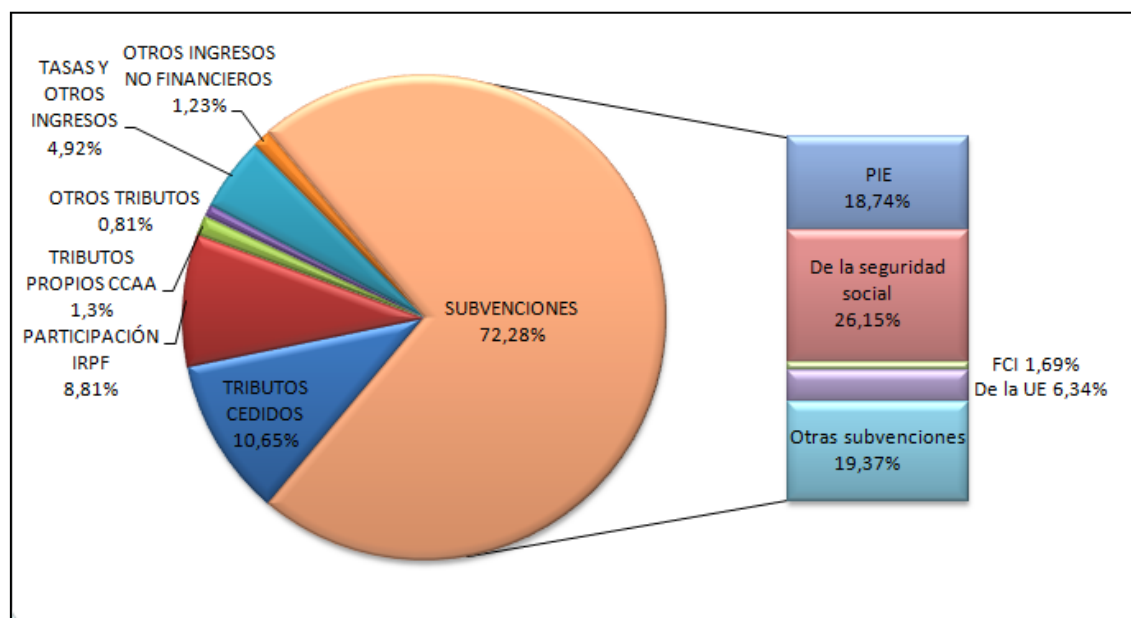
En el Gráfico 3 se puede observar que el peso de los tributos cedidos se redujo con respecto al periodo anterior aproximadamente en cuatro puntos porcentuales, llegando a establecerse en 1996 en un 10,65%.

En cuanto a la imposición propia, cabe destacar dos tipos de figuras impositivas. La primera es el impuesto sobre el juego del bingo aplicada ya en 1996 por nueve CCAA. Y la segunda, son los cánones de saneamiento del agua que suelen suponer la fuente principal de impuestos propios de las CCAA. Además, se debe destacar el impuesto sobre la contaminación atmosférica aplicable en Galicia y que servirá de ejemplo para que las demás CCAA establezcan impuestos similares.

A principios de este periodo se acordó constituir un grupo de trabajo para reformar la financiación de la sanidad. Finalmente, el CPFF acordó un nuevo modelo de financiación de los servicios sanitarios para el periodo 1994-1997. Este acuerdo definía como criterio de reparto la población protegida y pretendía alcanzar la suficiencia financiera.

Asimismo, la subvención de la Seguridad Social para la financiación de la sanidad y los servicios sociales traspasados supone la primera partida de ingresos de las CCAA.

Gráfico 3: Ingresos no financieros de las CCAA en 1996 (% sobre el total de ingresos no financieros)



Fuente: elaboración propia a partir de Bosch, N. y Durán, J.M. (2005). <<La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial>>

En definitiva, durante este periodo la participación en los ingresos del Estado no experimentó grandes cambios. Por otro lado, se mantiene un reducido grado de autonomía financiera puesto que la financiación se hace pivotar sobre las transferencias.

Cabe destacar como aspecto relevante de este periodo, la introducción en 1994 de la participación de las CCAA en la cuota líquida del IRPF que supuso el primer paso para la descentralización posterior de este y otros impuestos.

3.4 FINANCIACIÓN DEL QUINQUENIO 1997-2001

Las reglas que debían caracterizar el modelo de financiación de este periodo se aprobaron el 23 de septiembre de 1996 por el CPFF.

El hecho más relevante de este quinquenio es que el IRPF pase a ser un tributo parcialmente cedido a las CCAA. Además de esta cesión, se atribuyen competencias normativas a las CCAA como, por ejemplo: incrementar o reducir la tarifa complementaria del IRPF respetando ciertos límites, y regular deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta.

En el Gráfico 4 se observa el incremento de más de un 9% del peso de los impuestos cedidos respecto al periodo anterior. Este incremento es debido a la cesión parcial del IRPF. Por el contrario, el peso de la PIE se redujo llegando al 11,92% de los ingresos no financieros del conjunto de las CCAA.

“La tarifa del IRPF estatal se desdobra en dos tramos: el de tributación general y el de tributación complementaria, el peso relativo de los cuales es, respectivamente, del 70% y el 30% atribuyéndose el rendimiento de la tarifa complementaria a las CCAA” (Bosch y Durán, 2005, p.32).

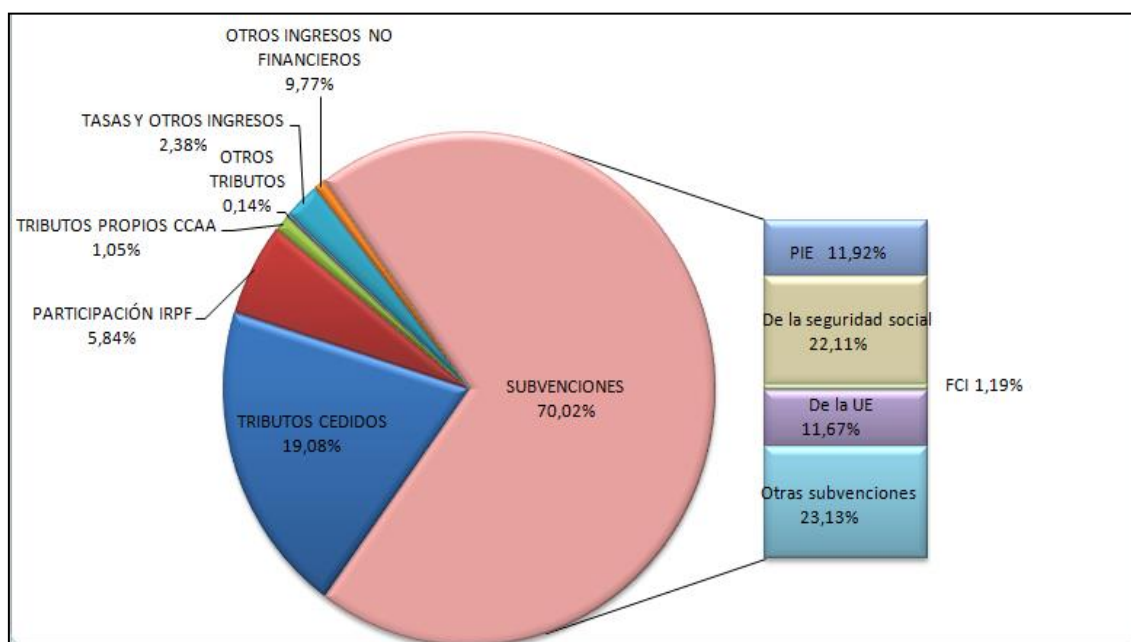
Otro de los hechos destacables de este modelo de financiación fue la ampliación de la cesión de competencias normativas sobre los tributos cedidos como el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y el Impuesto sobre el Patrimonio de las personas físicas. Así, por ejemplo, se permitió a las CCAA regular algunos elementos tributarios de estos impuestos como el mínimo exento o la tarifa.

Para la corrección de posibles distorsiones financieras entre las CCAA se estableció un Fondo de Garantía. Una parte del mismo se empleó para garantizar el crecimiento de los recursos del IRPF cedido.

En cuanto a la financiación de la sanidad, el CPFF aprobó el 27 de noviembre de 1997 un nuevo sistema de financiación que sería aplicable en el periodo 1998-2001, manteniendo los principales criterios del anterior y creando un segundo fondo de carácter específico.

Este fondo tenía la finalidad de garantizar una financiación mínima para aquellas CCAA que perdían población, para cubrir las necesidades financieras correspondientes a la docencia e investigación médica y para compensar a las CCAA por la asistencia hospitalaria prestada a los no residentes.

Gráfico 4: Ingresos no financieros de las CCAA en 2001 (% sobre el total de ingresos no financieros)



Fuente: elaboración propia a partir de Bosch, N. y Durán, J.M. (2005). <<La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial>>

El aspecto más importante de este periodo es el incremento de la responsabilidad fiscal producida con la cesión de un tramo del IRPF y el otorgamiento de capacidad normativa tanto en el impuesto mencionado como en los anteriormente cedidos. Del mismo modo que en los modelos de financiación anteriores, se sigue manteniendo la falta de un criterio explícito de equidad o solidaridad interterritorial.

3.5 FINANCIACIÓN EN EL PERIODO 2002-2008

Se trata de un modelo de financiación con carácter indefinido aprobado por el CPFF a través de sus Acuerdos de 27 de julio y de 16 y 22 de noviembre de 2001. El primer paso de este acuerdo es determinar los recursos que tienen que recibir las CCAA en función de sus necesidades de gasto. Para ello se establecen tres áreas de gasto: competencias comunes, competencias sanitarias y competencias en servicios sociales. Por lo tanto, se consideraban como necesidades de gasto, la suma de las necesidades de gasto calculadas por las tres competencias mencionadas anteriormente.

Para hacer frente a los gastos calculados, el nuevo acuerdo establece como recursos financieros los siguientes: tributos y subvenciones.

En cuanto a los tributos cedidos, se ceden los siguientes porcentajes: 33% del IRPF; 35% del IVA; 40% de los impuestos sobre cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos y labores del tabaco; 100% del impuesto sobre electricidad; y 100% del impuesto sobre determinados medios de transporte. Adicionalmente, se creó el impuesto sobre ventas minoristas de ciertos hidrocarburos cuyo rendimiento se cedió íntegramente a las CCAA. La cesión de estos tributos llevó a incrementar el peso de la categoría de los tributos cedidos hasta un 48,81 %, véase Gráfico 5.

Dentro de la categoría de las subvenciones cabe destacar dos fondos creados en este periodo.

El primero de ellos es el Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal que tiene como objetivo financiar la adopción de programas y medidas dirigidas al control del gasto por incapacidad temporal y a la mejora de la gestión de los servicios sanitarios por esta contingencia.

Y el segundo de ellos es el Fondo de Suficiencia, que a partir de 2002 sustituyó a la Participación en los Ingresos Generales del Estado. Se trata de una subvención de cierre de sistema debido a que viene determinada por la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas para cada CCAA y los recursos procedentes de las fuentes anteriormente mencionadas.

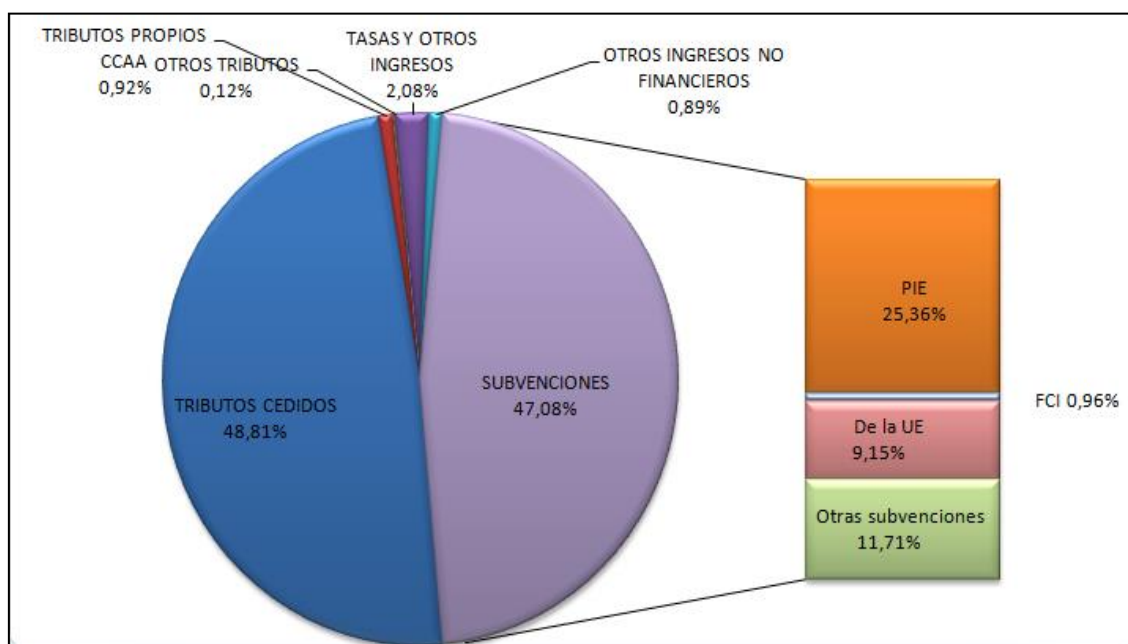
Esta reforma supuso un cambio sustancial en la estructura de los ingresos de las CCAA debido a que se incorporaron importantes figuras impositivas a la categoría de tributos cedidos, las cuales para 2002 representaban un 48,81% del total de ingresos no financieros.

Por el contrario, ante el aumento de los tributos cedidos, las subvenciones redujeron su peso de forma significativa situándose en el 47,18% del total de ingresos. Dentro de la categoría de las subvenciones cabe destacar el incremento del peso de la PIE (o Fondo de Suficiencia) respecto al año anterior, suponiendo en 2002 el 25,36% sobre el total de ingresos no financieros. Por lo tanto, la dependencia financiera de las CCAA respecto al Estado baja de forma notable en este periodo.

En el acuerdo de 2001 se preveía establecer las subvenciones de nivelación previstas en la LOFCA, el objetivo de las mismas era garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales tal como la sanidad y la educación.

“El Estado garantiza durante los tres primeros años de vigencia del sistema de financiación que los recursos destinados a sanidad tengan un índice de evolución igual al PIB nominal a precios de mercado” (Bosch y Durán, 2005, p.38).

Gráfico 5: Ingresos no financieros de las CCAA en 2002 (% sobre el total de ingresos no financieros)



Fuente: elaboración propia a partir de Bosch, N. y Durán, J.M. (2005). <<La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial>>

El sistema de financiación autonómica de este periodo se caracteriza por dos aspectos positivos. Por una parte, se produjo un aumento de responsabilidad fiscal que se da mediante el incremento en los porcentajes de cesión del IRPF y de otros impuestos tradicionales.

Por otra parte, se reduce de forma considerable el peso de las transferencias, debido a que la sanidad y los servicios sociales pasan a financiarse con los recursos generales.

Sin embargo, la distribución de recursos entre las CCAA resultó compleja, con muchas reglas de modulación, las cuales encubren acuerdos políticos sobre cantidades pactadas y pretenden mantener el “statu quo”.

3.6 FINANCIACIÓN VIGENTE DESDE 2009

El modelo de financiación correspondiente a este periodo se desarrollará en la siguiente sección destacando los aspectos más relevantes, así como los ejes básicos del mismo.

4. ACTUAL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA

El actual sistema de financiación de las CCAA de régimen común se encuentra vigente desde el 1 de enero de 2009 y su puesta en práctica se realizó mediante la modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y por la Ley 22/2009 de 18 de diciembre.

Actualmente las CCAA son responsables de la mayor parte del gasto sanitario o educativo, es por ello que existe la necesidad de crear un mecanismo capaz de transferir recursos del conjunto del país a las distintas CCAA.

Las Comunidades Autónomas presentan una potestad tributaria derivada. Esto supone que pueden crear tributos teniendo en cuenta los siguientes límites establecidos por la Constitución: respetar la reserva de ley (o dominio legal) de los elementos esenciales del tributo; cumplir el principio de territorialidad; no crear barreras fiscales a la libre circulación de personas, bienes y servicios evitando así privilegios económicos y sociales; y respetar el principio de solidaridad con respecto al resto de autonomías.

Además, las CCAA tienen la capacidad para modificar algunos elementos tributarios cuantitativos de la estructura de los impuestos cedidos por el Estado, siendo este poder mayor para las CCAA de régimen foral. Un breve resumen de la diferencia de funcionamiento existente entre el sistema de financiación foral y común puede verse en el Anexo 2.

En los siguientes apartados se analiza el funcionamiento del actual modelo de financiación autonómico, describiendo sus ejes básicos y los elementos que forman parte de su estructura. Por último, en cuanto a esta sección, se realiza una valoración del modelo.

4.1 NOVEDADES Y EJES BÁSICOS DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

Tal y como se ha mencionado en un principio, el sistema de financiación de las CCAA de régimen común viene regulado mediante la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

Los acuerdos adoptados sobre el sistema de financiación desde 1986 hasta la actualidad han seguido una misma estructura. En primer lugar, los mismos especifican una fórmula de necesidades de gasto que asigna recursos a cada CCAA para hacer frente a los servicios públicos. Tiene en cuenta ciertas variables como la población, la extensión del territorio, el carácter insular, la dispersión de la población y la estructura demográfica. Con ello el sistema ha perseguido el objetivo de nivelación total de la financiación por habitante ajustado a pesar de que en la práctica no se haya cumplido de forma satisfactoria. Esto quiere decir que independientemente del nivel de renta de cada región, todos los gobiernos regionales tienen que tener los recursos necesarios para poder prestar servicios parecidos a sus ciudadanos.

En segundo lugar, los acuerdos ceden a las CCAA los rendimientos de diversas figuras tributarias y en ciertas ocasiones dicha cesión va acompañada de competencias normativas y de gestión.

Sin embargo, a pesar de mantener la misma estructura, el modelo de financiación actual se diferencia de los anteriores en tres aspectos fundamentales.

El primero de ellos es que se trata de un modelo de financiación de carácter indefinido, es decir, no se especifica un periodo determinado de vigencia. El segundo es que, por primera vez, la financiación tanto de la sanidad como de los servicios sociales se integra con la de resto de competencias llegando a configurarse un sistema único de financiación. Y el tercero es el fuerte incremento del peso de los principales tributos cedidos, pasando a ser del 50% en el IRPF, 50% en el IVA y 58% en los Impuestos Especiales. Además de incrementarse la capacidad normativa de las comunidades, pudiendo actuar las mismas sobre los mínimos personales y familiares en el IRPF,

determinar la tarifa autonómica y adecuar ciertas deducciones al ámbito de competencias autonómicas.

A continuación, se señalan y describen brevemente los ejes básicos del nuevo sistema de financiación autonómica.

4.1.1 El refuerzo las prestaciones del Estado del Bienestar.

La intensa reducción del gasto en los servicios públicos fundamentales (SPF) por parte de las CCAA entre los años 2009-2013, el cual fue del 21,4% en términos reales per cápita, demuestra que el modelo no ha servido como refuerzo del Estado del Bienestar.

4.1.2 El incremento de la equidad

El modelo actual ha incrementado las diferencias de financiación en términos de población ajustada superando los 25 puntos porcentuales. Estas diferencias tienen como consecuencias una desigualdad potencial en el despliegue de los servicios públicos que prestan las CCAA.

4.1.3 La suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas.

Este principio tiene como finalidad garantizar la financiación de la totalidad de las competencias de las CCAA y respetar los resultados del modelo anterior de manera que ninguna pierda con el cambio de modelo.

4.1.4 El aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.

Según el informe de la Comunidad Valenciana (2015), las medidas adoptadas en estas materias han sido más aparentes que reales. Menciona como novedad destacable la posibilidad de establecer distinto número de tramos en la escala autonómica del IRPF. Sin embargo, la fuerte regulación que tiene el Estado imposibilita el ejercicio de las competencias de las CCAA.

4.1.5 La mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

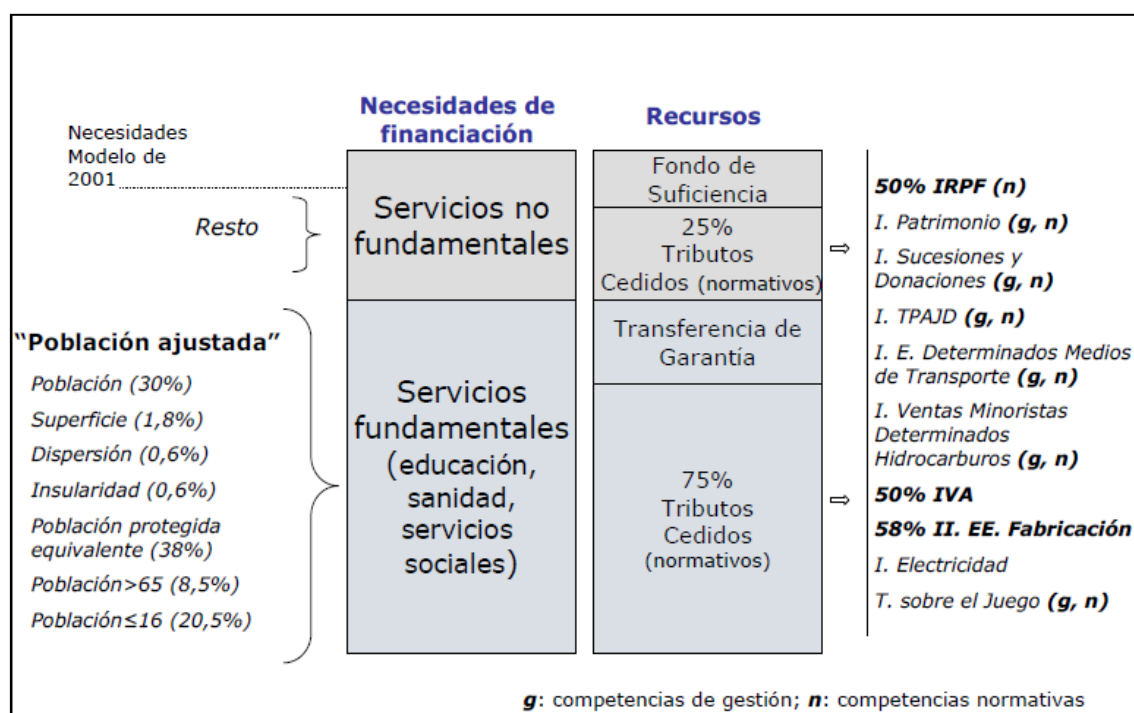
El modelo actual de financiación no ha proporcionado la estabilidad financiera suficiente a lo largo del tiempo y ha provocado que las CCAA no puedan prestar sus servicios básicos en las mismas condiciones enfrentándose a graves problemas de déficit y endeudamiento.

4.2 DESCRIPCIÓN DEL MODELO

El sistema actual de financiación de las CCAA de régimen común se estructura en torno a tres elementos básicos: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y las transferencias de nivelación (horizontal y vertical).

En la Figura 1 se representan por un lado, en la columna de la izquierda las partidas de gasto, esto es, los servicios no fundamentales y los servicios fundamentales, para los cuales se necesitan financiación. Y, por otro lado, en la columna de la derecha, se indican los recursos, tanto los tributos cedidos como las transferencias de nivelación, para hacer frente a las necesidades de gasto.

Figura 1: El modelo de 2009: estructura básica.



Fuente: López Laborda, J. (2013): <<El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas>>

4.2.1 Necesidades de gasto

Se trata de una fórmula de *necesidades de gasto* que intenta aproximar los recursos que necesita cada CCAA para hacer frente a los principales servicios públicos.

Dichas necesidades se calculan mediante una fórmula que tiene en cuenta factores tanto demográficos como geográficos (la población y su grado de envejecimiento, la superficie, la dispersión y la insularidad) que se reflejan en la Tabla 1 junto a las ponderaciones correspondientes. En la misma tabla se puede observar que las variables referentes a la población tienen un mayor peso. La elección de dichos factores es debido a que tienen una mayor incidencia sobre la demanda de los principales servicios públicos gestionados por las autonomías y sobre sus costes unitarios de provisión.

De la Fuente (2019) propone el siguiente ejemplo para la interpretación de dichas ponderaciones: “Así, por ejemplo, un 30% de los fondos disponibles se reparten en proporción a la población regional y un 1,8% en proporción a la superficie mientras que un 0,6% se reserva para las dos comunidades insulares” (p. 5).

Tabla 1. Variables de la fórmula de necesidades de gasto y sus ponderaciones.

VARIABLES	PONDERACIÓN
Población protegida equivalente	38%
Población	30%
Población en edad escolar (0-16)	20,5%
Población 65+	8,5%
Superficie	1,8%

Dispersión de la población	0,6%
Insularidad	0,6%

Fuente: De la Fuente (2019)

La población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario se calcula ponderando la población protegida, la cual se divide en siete tramos de edad, en proporción al nivel relativo de gasto sanitario per cápita de cada tramo. Dichos tramos y ponderaciones se ven reflejados en la Tabla 2.

Tabla 2: Tramos de la población protegida y sus ponderaciones

TRAMOS DE LA POBLACIÓN PROTEGIDA	PONDERACIONES
Población de 0 a 4 años	1,031%
Población de 5 a 14 años	0,433%
Población de 15 a 44 años	0,547%
Población de 45 a 54 años	0,904%
Población de 55 a 64 años	11,292%
Población de 65 a 74 años	2,175%
Población a partir de 75 años	2,759%

Fuente: López Laborda, J. (2009) y elaboración propia.

La variable dispersión de la población se mide a través del número de entidades singulares de población existente en cada territorio.

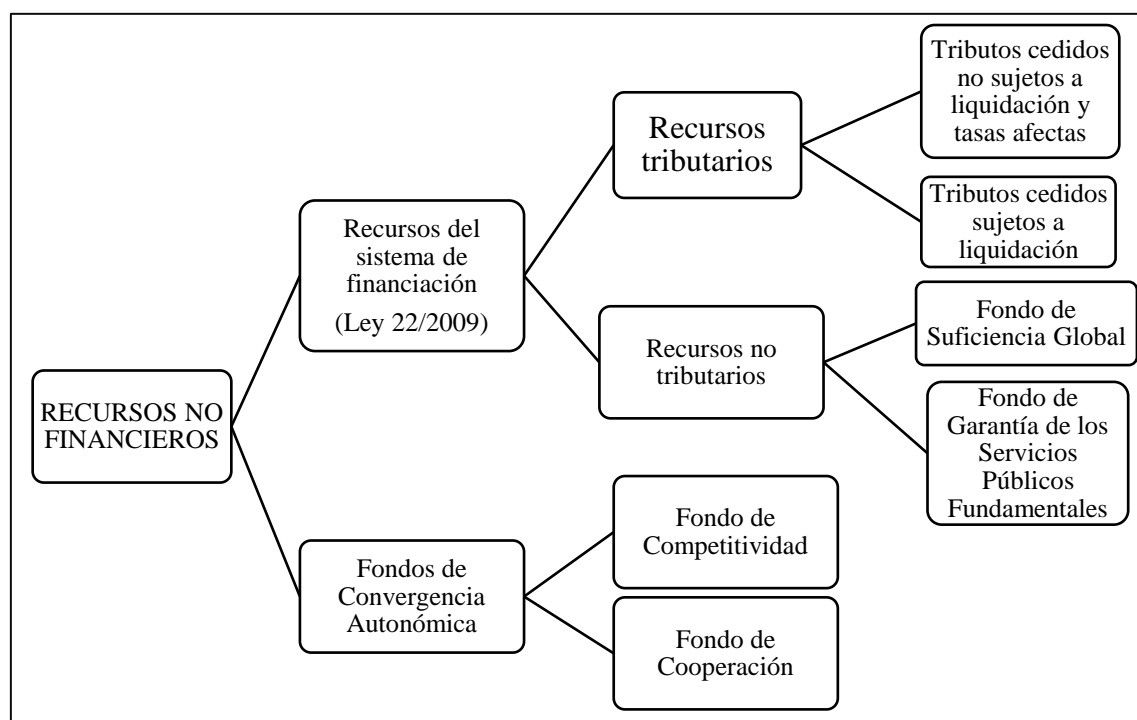
Según De La Fuente (2019), la fórmula de reparto se emplea también para calcular la población ajustada. En este caso, las variables mencionadas en la Tabla 1 se emplean para repartir la población total del conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, consiguiendo con ello, ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge el coste diferencial por habitante en cada territorio de los principales servicios públicos. Se introduce así, una corrección por el hecho de que los costes por habitante de los servicios públicos serán superiores en las comunidades más envejecidas o más extensas.

Si se divide la financiación real de cada CCAA entre su población ajustada se obtiene como resultado el indicador de financiación por unidad de necesidad. Dicho indicador proporciona un criterio operativo de equidad: si se busca que todos los ciudadanos, sin tener en cuenta su región de residencia, puedan tener acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos gestionadas por las autonomías, se debe igualar la financiación por habitante ajustado de todas las comunidades autónomas.

4.2.2 Tributos cedidos

El sistema actual de financiación establece recursos no financieros para que las comunidades autónomas puedan hacer frente a los servicios públicos. El Ministerio de Hacienda proporciona información necesaria en sus informes “Las haciendas autonómicas en cifras” para realizar la clasificación de dichos recursos explicados en un esquema (véase Figura 2).

Figura 2: clasificación de los recursos no financieros del modelo actual de financiación



Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

Los recursos tributarios cedidos que componen el sistema de financiación se establecen en la sección 2ª del Título 1 de la Ley 22/2009.

Teniendo en cuenta la clasificación del Esquema 2, los tributos cedidos forman parte de los recursos tributarios. Estos tributos constituyen la principal fuente de ingresos de las CCAA y son los que se recogieron en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, incrementando en algunos casos los porcentajes de cesión.

En la Tabla 3, se señalan los principales tributos cedidos, clasificando los mismos en impuestos directos e indirectos, tal y como se hace en los Presupuestos Generales del sector público. Además, se menciona el porcentaje de rendimiento y las competencias normativas cedidas a las CCAA.

Tabla 3: Recursos tributarios cedidos a las comunidades autónomas

TRIBUTOS CEDIDOS		% DE CESIÓN	COMPETENCIAS NORMATIVAS
	I. sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	50%	<ul style="list-style-type: none"> - Regular las cuantías del mínimo personal y familiar con un límite máximo de variación del 10% - Establecer la tarifa general aplicable al tramo autonómico que podrá diferir de la estatal con la única restricción de que su estructura sea progresiva - Aprobar deducciones de la cuota íntegra autonómica por circunstancias personales y

IMP. DIRECTOS			familiares e inversiones no empresariales y por aplicación de renta además de otras de carácter técnico.
	I. sobre el Patrimonio (IP)	100%	<ul style="list-style-type: none"> - Mínimo exento - Tarifa, sin ningún tipo de límite - Deducciones y bonificaciones de la cuota, con la condición de no modificar las estatales.
	I. sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)	100%	<ul style="list-style-type: none"> - Reducciones de la base en adquisiciones “mortis causa” e “inter vivos” con la intención de mantener o mejorar las del Estado - Tarifa, sin ningún límite - Cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente - Deducciones y bonificaciones de la cuota sin modificar las estatales.
IMP. INDIRECTOS	I. sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)	100%	<ul style="list-style-type: none"> - Transmisiones patrimoniales onerosas tipo de gravamen en las concesiones administrativas, la transmisión de bienes muebles e inmuebles y derechos reales sobre los mismos (excepto los de garantía) y arrendamientos - Actos jurídicos documentados tipo de gravamen de los documentos notariales - Deducciones y bonificaciones de la cuota sin modificar las del Estado.
	I. sobre el Valor Añadido (IVA)	50%	Sin competencias normativas
	I. E. sobre Hidrocarburos (tipo especial)	100%	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar el tipo de gravamen autonómico, teniendo en cuenta para cada tipo de hidrocarburo cierta banda de aplicación. - Fijar las deducciones
	I. E. sobre Hidrocarburos (tipo general)	58%	Sin competencias normativas
			- Incrementar los tipos de gravamen aplicables a los epígrafes del

	I. E. sobre determinados Medios de Transporte	100%	apartado 1 del artículo 70 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, en un 15 por ciento como máximo. Dichos epígrafes hacen referencia a distintos vehículos a los cuales se aplica el impuesto en función de las emisiones de CO2.
	I. Electricidad	100%	Sin competencias normativas
	Tributo sobre el Juego	100%	Competencias normativas sobre: <ul style="list-style-type: none"> - Exenciones - Base imponible - Tipos de gravamen y cuotas fijas - Bonificaciones - Devengo - Además, podrán regular los aspectos de aplicación de los tributos.

Fuente: Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017), Boletín Oficial del Estado (BOE) y elaboración propia.

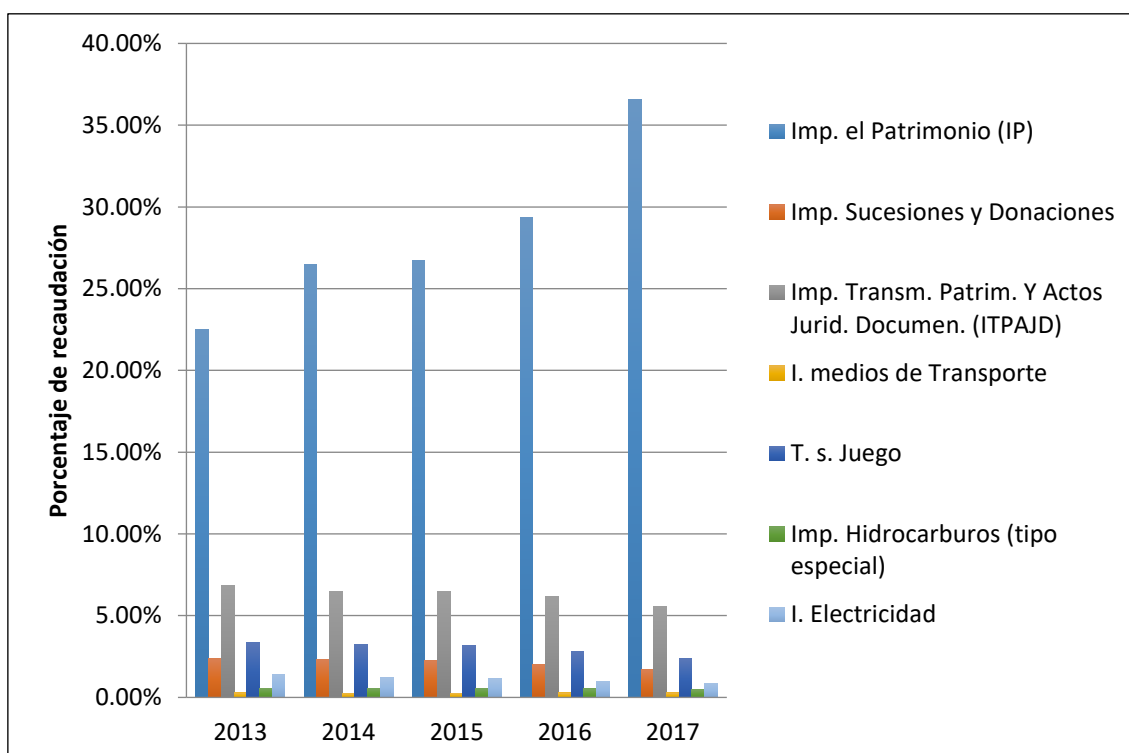
A continuación, se analiza, mediante el Gráfico 6, el porcentaje de recaudación de los tributos cedidos totalmente respecto al total de los tributos cedidos.

En dicho gráfico, se puede observar que el Impuesto sobre el Patrimonio supone el mayor porcentaje de recaudación del total de los tributos cedidos. Y, además, ha incrementado su peso de forma considerable en el último año recaudando más de un 35% del total de tributos cedidos.

El siguiente impuesto que presenta una mayor recaudación es el Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Este tributo ha mantenido una evolución constante a excepción del último año, cuando ha obtenido una menor recaudación, de alrededor del 5% del total de tributos cedidos.

El resto de los tributos cedidos totalmente, esto es, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Impuesto sobre determinados medios de Transporte, Impuesto sobre Hidrocarburos (IH) y el Impuesto sobre Electricidad, y las tasas sobre el Juego, tienen una recaudación similar y una evolución constante, siendo el Impuesto sobre determinados medios de Transporte el impuesto con menor recaudación sobre el total de los impuestos cedidos.

Gráfico 6: Recaudación de los tributos cedidos totalmente (2013-2017)



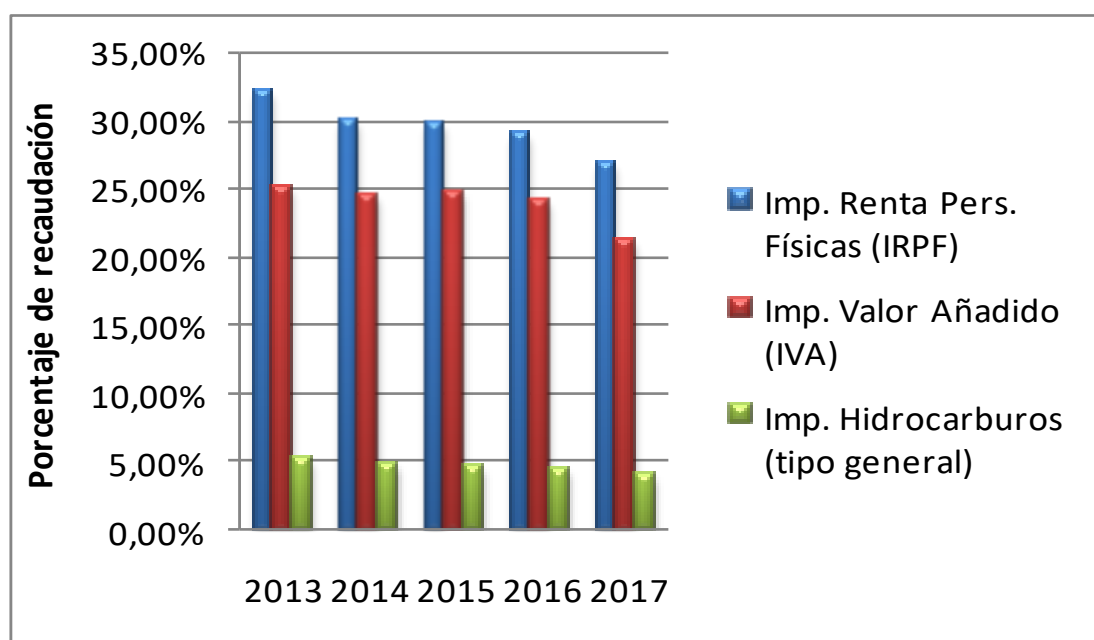
Fuente: Portal Institucional del Ministerio de Hacienda (2020): <<Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación>> y elaboración propia. Página web del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

El Gráfico 7, muestra el porcentaje de recaudación sobre el total de tributos cedidos de aquellos impuestos que están cedidos parcialmente a las CCAA.

Así, podemos destacar tanto el IRPF y el IVA como los dos impuestos con mayor porcentaje de recaudación sobre el total de impuestos cedidos. En el año 2013 fue cuando los dos impuestos obtuvieron un mayor porcentaje de recaudación. En el caso del IRPF llegó a recaudar más de un 30% del total de impuestos cedidos y en el caso del IVA llegó a recaudar más de un 25% del total de impuestos cedidos. No obstante, el porcentaje de recaudación de los dos impuestos ha ido disminuyendo a lo largo del periodo.

Otro de los impuestos cedidos parcialmente es el Impuesto sobre Hidrocarburos (tipo general) cuyo porcentaje de recaudación supera el 5% en el primer año, y se reduce el resto de años, llegando a obtener un peso inferior al 5% del total de recursos cedidos.

Gráfico 7: Recaudación de los tributos cedidos parcialmente (2013-2017)



Fuente: Portal Institucional del Ministerio de Hacienda (2020): <<Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación>> y elaboración propia. Página web del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Por último, cabe destacar que el aumento porcentual de la cesión de los tributos parcialmente cedidos a las CCAA y el incremento de las competencias normativas sobre los mismos, refuerzan uno de los principios básicos que consiste en el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad.

Además, se refuerza la colaboración de forma recíproca entre las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se prevé la posibilidad de delegar en las CCAA la revisión en vía administrativa de los actos de gestión dictados por sus Administraciones tributarias. Este aumento de la corresponsabilidad se hace compatible con el respeto a la unidad de mercado. (Portal Institucional del Ministerio de Hacienda, 2018).

Teniendo en cuenta la recaudación obtenida, en el periodo 2013-2017, de los tributos cedidos totalmente y de los cedidos parcialmente se observa que estos últimos tienen un mayor peso recaudatorio, a pesar de estar integrados por tres impuestos y ver reducidos su recaudación a lo largo del periodo analizado. Sin embargo, los tributos cedidos totalmente tienen un menor peso recaudatorio y están integrados por un número mayor de impuestos.

4.2.3 Transferencias de nivelación

De acuerdo con De La Fuente (2019) se trata de “una serie de transferencias que fluyen horizontalmente (entre regiones) y verticalmente (de la Administración Central hacia las comunidades autónomas) cuyo principal objetivo es el de igualar los recursos con los que cuentan territorios con distintos niveles de renta para prestar los servicios de su competencia” (p. 3).

Dicho de una forma más sencilla, las transferencias de nivelación permiten a las comunidades autónomas que tienen menor renta o mayores necesidades de gasto prestar un nivel de los bienes y servicios públicos regionales de su competencia equivalente al resto de las CCAA.

Estas transferencias dependen de la recaudación normativa, no real, es decir de aquella recaudación que cada CCAA habría obtenido si aplicase las mismas escalas impositivas y hubiera sido igual de eficiente en la gestión de los tributos recaudados directamente.

Por un lado, entre las transferencias de nivelación de carácter horizontal, cabe destacar el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (SPF) como uno de los elementos principales del actual sistema de financiación. Dicho fondo se constituye con el 75% de la recaudación teórica de las comunidades autónomas y con una aportación adicional realizada por el Estado.

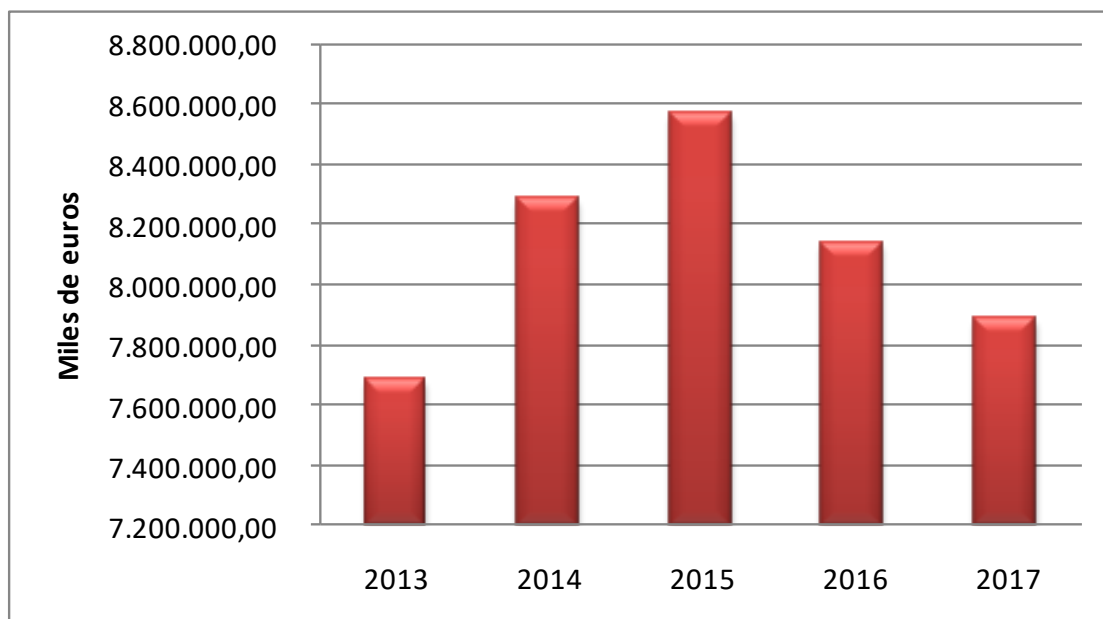
El Fondo de Garantía, junto con los Fondos de Convergencia, los cuales se explican más adelante, contribuye a conseguir el incremento de la equidad, considerado uno de los principios básicos del actual sistema de financiación. Concretamente el Fondo de Garantía asegura que las CCAA reciban los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada.

En este sentido, la Constitución Española establece los siguientes criterios para entender el concepto de equidad y con ello valorar los resultados alcanzados en los ámbitos anteriormente mencionados:

- El Estado garantizará el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia en todo el territorio español.
- A estos efectos serán servicios públicos fundamentales la sanidad, la educación y los servicios sociales esenciales.
- Se considerará que no se cubre el nivel de prestaciones de servicios públicos cuando su cobertura se desvíe del nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

Por lo tanto, los recursos obtenidos a través del Fondo de Garantía, se reparten entre las autonomías en proporción a sus necesidades estimadas de gasto o población ajustada. En el Gráfico 8 se observa que dicho fondo obtuvo mayores recursos en el año 2015 llegando casi a los 8.600.000 miles de euros. Sin embargo, a partir de ese año los recursos obtenidos por el Fondo de Garantía se redujeron de forma considerable.

Gráfico 8: Evolución del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (2013-2017)



Fuente: Portal Institucional del Ministerio de Hacienda (2020): <<Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación>> y elaboración propia.

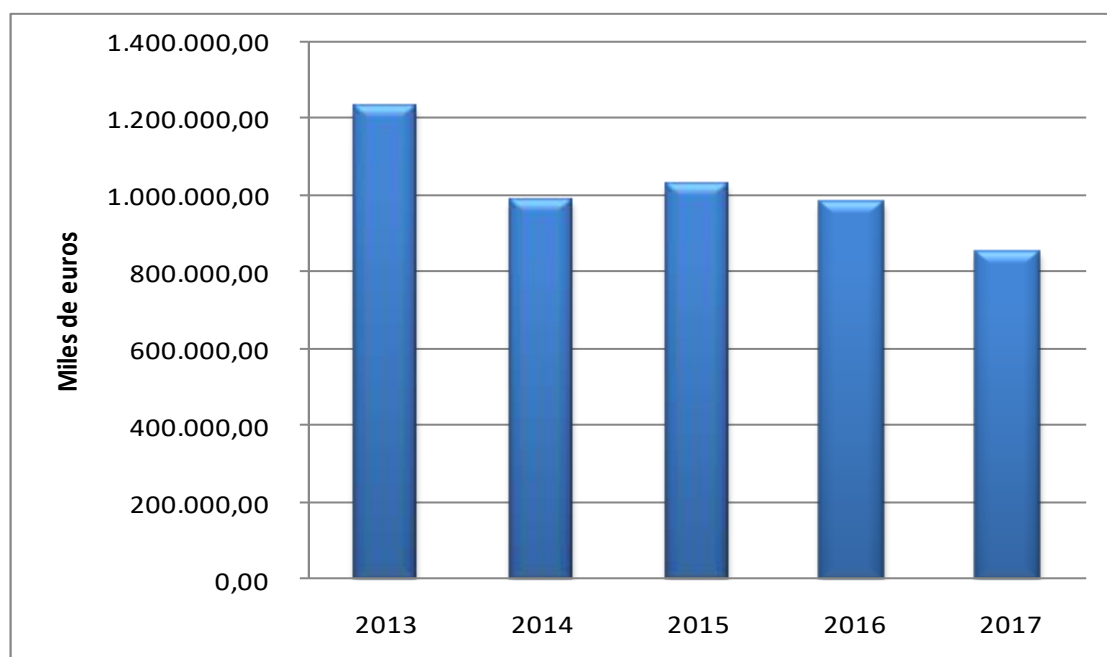
Por otro lado, existen tres fondos que constituyen los mecanismos de nivelación de carácter vertical: Fondos de Suficiencia Global, Cooperación y Competitividad.

Estos fondos se distribuyen teniendo en cuenta criterios como el *statu quo*, es decir, la situación de cada región en el momento del último cambio de modelo; el nivel de renta per cápita; la densidad y tasa de crecimiento de la población; y la existencia de una segunda lengua cooficial entre otros.

El primero de ellos, el Fondo de Suficiencia Global, va destinado a cumplir la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias normativas, considerado también uno de los principios básicos. Como se ha mencionado anteriormente, este fondo opera como recurso de cierre del sistema, asegurando que las necesidades globales de financiación de cada comunidad en el año base se cubran.

Durante el periodo 2013-2017 los recursos obtenidos por este fondo se han ido reduciendo paulatinamente, llegando en 2017 a obtener poco más de 800.000 miles de euros.

Gráfico 9: Evolución del Fondo de Suficiencia Global (2013-2017)



Fuente: Portal Institucional del Ministerio de Hacienda (2020): <<Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación>> y elaboración propia.

En relación con los dos últimos fondos mencionados, constituyen los llamados Fondos de Convergencia Autonómica. Se trata de fondos creados con recursos adicionales del Estado y encaminados tanto a aproximar a las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado, como a favorecer el equilibrio económico territorial, contribuyendo a la consecución de una mayor igualdad y equidad.

“El Fondo de Competitividad se convierte, por su parte, en el primer mecanismo de estímulo diseñado por el Estado para incentivar el ejercicio responsable de las competencias normativas cedidas a los entes autonómicos sobre los tributos cedidos”. Ribes (2012).

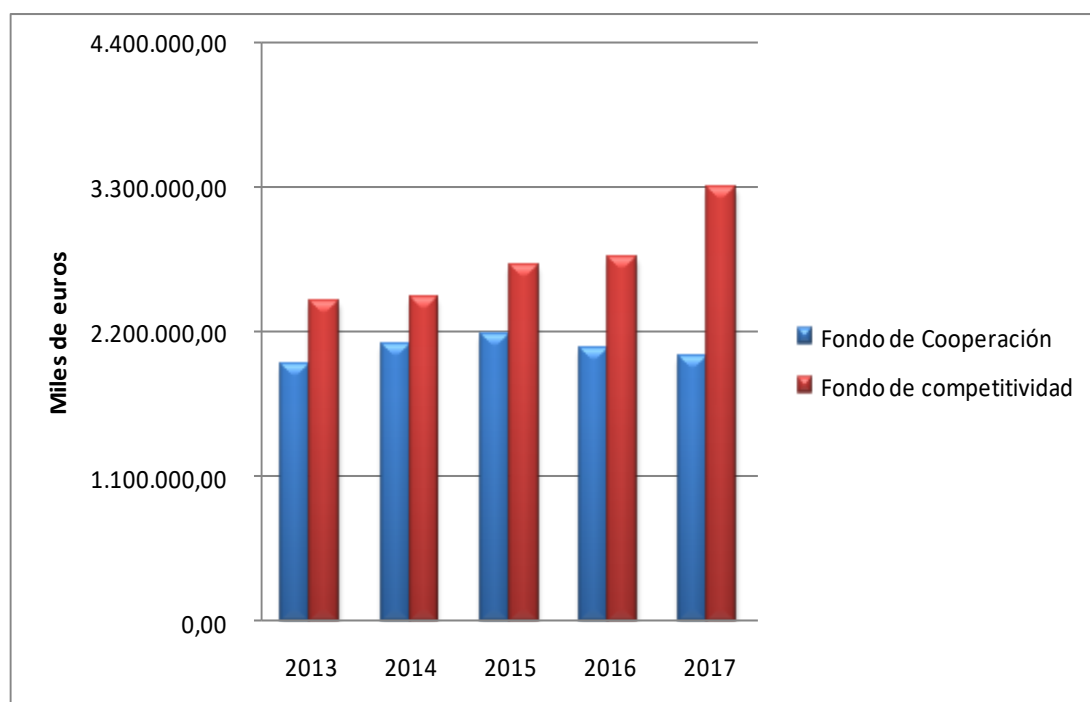
En el artículo 23 de la Ley 22/2009 se establecen como objetivos de este fondo, el fortalecimiento de la equidad y la eficiencia, la reducción de las diferencias en financiación homogénea per cápita entre CCAA., y el fomento de la autonomía y la capacidad fiscal de dichos entes.

Sin embargo, el Fondo de Cooperación se establece con el objetivo de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando con ello el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

A continuación, en el Gráfico 8 se analiza la evolución de los dos fondos (Fondo de Cooperación y Fondo de Competitividad) en el periodo 2013-2017. En el mismo se observa que el Fondo de Competitividad ha obtenido mayores recursos, manteniendo una evolución positiva y llegando en 2017 a obtener casi los 3.300.000 miles de euros.

Sin embargo, el Fondo de Cooperación obtuvo unos recursos inferiores al fondo anterior, obteniendo en 2015 cerca de 2.200.000 miles de euros. A partir de ese año, los recursos de este fondo se vieron reducidos.

Gráfico 10: Evolución de los Fondos de Convergencia Autonómica (2013-2017)



Fuente: Portal Institucional del Ministerio de Hacienda (2020): <<Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación>> y elaboración propia.

4.3 VALORACIÓN DEL MODELO

El actual modelo de financiación autonómico ha dado lugar a una mayor descentralización tributaria, reforzando con ello los principios de autonomía y responsabilidad financiera.

De acuerdo con López Laborda (2013) es destacable la adecuada configuración del sistema de nivelación de los servicios públicos fundamentales. El nuevo modelo corrige satisfactoriamente los problemas que planteaba el Modelo de 2001 en la cuantificación de las necesidades de gasto, la fijación de la recaudación normativa de los tributos cedidos y la acomodación de las transferencias a la variación a lo largo del tiempo de las necesidades de gasto y los tributos cedidos

Para la cuantificación de las necesidades de gasto, el actual modelo de financiación emplea la población ajustada y su variación desde 1999 con el fin de corregir ciertos efectos negativos que para algunas CCAA han derivado de la aplicación del modelo anterior, el cual no tenía en cuenta la diferente evolución de la población entre las comunidades autónomas.

Se han realizado dos correcciones sobre las reglas del Modelo 2001. La primera se realiza para ajustar la recaudación normativa de algunos tributos cedidos tradicionales. De esta forma, según López Laborda (2013) “En el ITPAJD, la recaudación normativa en el año base del nuevo modelo (el año 2007) se fija en el 85% del importe efectivamente recaudado en ese ejercicio; en el ISD, en el resultado de duplicar su valor normativo en 1999 y posteriormente actualizarlo hasta 2007 por el incremento de los ITE”. Para el resto de tributos cedidos, la recaudación normativa se mantendrá como en el Modelo de 2001, es decir, consistirá en la recaudación real sin computar el ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas.

Y la segunda corrección tiene como objetivo reconocer a las comunidades autónomas un incremento de sus necesidades de financiación para mejorar la prestación de los servicios públicos básicos del Estado del Bienestar.

Sin embargo, dos son los problemas que se han destacado en los debates sobre el funcionamiento del modelo actual. Por un lado, la suficiencia de recursos de los que disponen las CCAA para hacer frente a los gastos en los servicios públicos fundamentales para el Estado de Bienestar. Y, por otro lado, la responsabilidad que tienen las comunidades en el cumplimiento de los objetivos de la estabilidad presupuestaria y el control del déficit en España.

De acuerdo con el informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, no se llegará a una solución real para los problemas anteriormente mencionados si la reforma no establece entre sus objetivos la mejora de la estabilidad financiera de las Administraciones Públicas (AAPP), el logro de un adecuado nivel de corresponsabilidad fiscal de las CCAA y la sostenibilidad del Estado de Bienestar en España.

5. OTROS RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

La Constitución Española reconoce en su artículo 157, además de los recursos descritos anteriormente, otros recursos disponibles para que las comunidades autónomas puedan prestar bienes y servicios de su competencia.

Así por ejemplo, las Comunidades Autónomas han creado impuestos propios de naturaleza ambiental o “verde” que gravan ciertas instalaciones o actividades perjudiciales para el medio ambiente. La creación de estos impuestos viene justificada por el poco interés que ha demostrado la Administración central española por la fiscalidad ambiental.

Asimismo, disponen de ciertas transferencias de los Presupuestos Generales del Estado como es el Fondo de Compensación interterritorial, reconocido en el artículo 158.2 de la Constitución Española y cuyo objetivo es la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Los recursos que se obtienen son destinados a gastos de inversión y distribuidos por las Cortes Generales entre las distintas CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Este fondo tiene las siguientes características: su importe no puede ser inferior al 35% de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos y no puede ser inferior al Fondo del año 1992; será repartido entre las Comunidades Autónomas que dispongan de menor renta y las Ciudades de Ceuta y Melilla; y estos fondos deben financiar gastos de inversión.

De igual manera, las Comunidades Autónomas pueden obtener financiación acudiendo al endeudamiento. Por lo tanto, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año para cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

En el caso de realizar operaciones de crédito por un plazo superior, se deberá cumplir los siguientes requisitos: el importe del crédito se deberá destinar únicamente a la realización de gastos de inversión y el importe total de las anualidades de amortización (capital e intereses) no debe exceder el 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en el presupuesto del ejercicio.

Por último, para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las CCAA deben tener la autorización del Estado. Este último tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

6. REFLEXIÓN SOBRE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LA SITUACIÓN ACTUAL

Teniendo en cuenta la situación actual del país, ha sido necesario reforzar la financiación de uno de los principales servicios públicos como es la sanidad. Es por ello que se ha destinado un Fondo No Reembolsable de 16.000 millones de euros a las CCAA. Dicho fondo se distribuirá de la siguiente forma: 10.000 millones de euros para atender el gasto sanitario, 5.000 millones por la minoración de ingresos por la caída de la actividad económica y 1.000 millones para atender el gasto social.

Según un informe realizado por el Ministerio de Hacienda y titulado “La ministra de Hacienda traslada los criterios de reparto del Fondo No Reembolsable de 16.000 millones que recibirán las Comunidades Autónomas”, los 10.000 millones de euros destinados al gasto sanitario serán repartidos en dos tramos y teniendo en cuenta los criterios establecidos en la Tabla 4.

Tabla 4: Criterios de reparto del Fondo No Reembolsable para atender al gasto sanitario

Tramo 1: 6.000 millones		Tramo 2: 4.000 millones	
Ingresos UCI	35%	Población ajustada o población ajustada equivalente	4 0%
Hospitalizaciones	25%	Ingresos UCI	3 0%
Positivos confirmados por PCR	20%	Hospitalizaciones	2 0%
Población ajustada o protegida equivalente	20%	Positivos confirmados por PCR	1 0%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Hasta el momento actual y dada las consecuencias de la pandemia, desde mi punto de vista, se ha visto reflejada la necesidad de incrementar las competencias normativas y de gestión que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en relación con los distintos tributos cedidos, debido a que cada una conoce de primera mano los recursos que necesitan para hacer frente a los gastos ocasionados.

7. CONCLUSIONES

Las consultas realizadas tanto a libros, informes y páginas web oficiales como al Ministerio de Hacienda me han permitido analizar la evolución del sistema de financiación autonómica de régimen común. Además, los mismos materiales contribuyen a conocer con más detalle la compleja estructura que presenta el actual modelo de financiación autonómico.

Por un lado, desde el periodo 1978-1981 hasta la actualidad, el sistema de financiación autonómica ha evolucionado de forma progresiva. Las Comunidades Autónomas han ido adquiriendo funciones y servicios transferidos por el Estado. Para

hacer frente a las mismas, disponen de recursos tributarios. Además, de estos tributos, existen transferencias que han ido perdiendo peso a favor de los impuestos.

Cabe destacar que los tributos propios son el máximo reflejo del poder tributario de las comunidades autónomas y se caracterizan por permitir a estas últimas la definición y gestión íntegra de todos sus componentes. Sin embargo, proporcionan una recaudación limitada, dadas las restricciones normativas para su introducción.

En cuanto a los tributos cedidos, forman parte de la financiación básica de las CCAA. La entrada en vigor del modelo de financiación de 2001 supuso una importante ampliación tanto en el número de tributos cedidos como en la capacidad normativa atribuida sobre los mismos. Esta ampliación se evidencia realizando una comparación del gráfico 5 con los anteriores.

Probablemente el cambio más importante en la evolución del sistema de financiación autonómica se produjo en el momento en que el IRPF pasó a ser un tributo cedido, suponiendo hoy en día una cesión del 50%. La elevación porcentual en la cesión de este y otros impuestos junto a la cesión de competencias tanto normativas como de gestión, han logrado reforzar los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal de las CCAA de régimen común, a pesar de ser inferior a la que tienen las CCAA de régimen foral. El resultado de estas cesiones es la profunda descentralización fiscal española.

Por otro lado, con lo que respecta al actual modelo de financiación autonómico, es destacable la creación de los nuevos Fondos de Convergencia Autonómica con el objetivo de lograr una mayor igualdad y equidad territorial.

En definitiva, el Modelo de 2009 dota a las comunidades autónomas de recursos que le han permitido mejorar los servicios públicos prestados a los ciudadanos. Además, en términos de población ajustada, consigue garantizar la equidad horizontal.

Desde un punto de vista personal y teniendo en cuenta la situación actual del país, considero que es necesario incrementar tanto los porcentajes de cesión como las competencias de las Comunidades Autónomas para que puedan hacer frente de forma rápida a las funciones y servicios que les han sido transferidas.

BIBLIOGRAFÍA

BOSCH, N. y DURÁN, J.M. (2005): *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Publicacions i Edicions UUB.

RIBES, A. (2012): *Poder normativo autonómico y tributos cedidos*. Tirant Lo Blanch.

DE LA FUENTE, A. (2019): “Financiación autonómica: una breve introducción”, *Estudios sobre la Economía Española*.

LÓPEZ LABORDA, J. (2013). “El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*.

BOSCH, N.; LÓPEZ LABORDA, J.; RUIZ-HUERTA, J.; GARCÍA, M.A.; LAGO PEÑAS, S. (2009). “El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”, *Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09*.

Ministerio de Hacienda (2013-2017). *Las Haciendas Autonómicas en cifras*. Recuperado de <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/haciendas%202005.a.spx>

Ministerio de Hacienda (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*. Recuperado de https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

De la Fuente, A. y Gundín, M. (2008). “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma”. Recuperado de https://old.aecr.org/images/ImatgesArticles/2008/08B%20De%20la%20fuente.pdf?_ga=2.170203945.829520954.1586606761-729307914.1586606761

BBVA (2012). “El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010”. Madrid. Recuperado de https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/mult/WP_1223_tcm346-360838.pdf

Ministerio de hacienda (2018). *Régimen común*. España: Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Recuperado de: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

GARCÍA, B. (2015). “País Vasco y Navarra tendrían que aportar 5.600 millones si pasaran al régimen común”. Madrid. Recuperado de <https://www.expansion.com/economia/2015/10/15/56200a84ca4741e7198b462f.html>

Universidad de la Rioja (2017). Apuntes de la asignatura “Hacienda pública y Sistema fiscal”.

Ministerio de Hacienda (2020). *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación*. Página web del Ministerio de Hacienda: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

LEGISLACIÓN

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 19/12/2009, núm. 305.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 01/10/1980, núm. 236.

Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 07/06/1991, núm. 136.

Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 29/12/1992, núm. 312.

Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 29 de diciembre de 1983, núm. 311, páginas 34770 a 34774.

Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 31 de diciembre de 2001, núm. 313, páginas 50383 a 50419.

ANEXOS

ANEXO 1. Tributos cedidos: breve descripción y competencias normativas y de gestión.

a) Tributos totalmente cedidos

Impuesto sobre el Patrimonio (IP)

Se trata de un impuesto directo y personal que grava el patrimonio neto de las personas físicas, es decir, el conjunto de bienes y derechos de contenido económico, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor y de las deudas y obligaciones personales de las que deba responder. El sujeto pasivo de este impuesto es la persona física titular del patrimonio neto.

Competencias normativas:

- Mínimo exento
- Tarifa, sin ningún tipo de límite
- Deducciones y bonificaciones de la cuota, con la condición de no modificar las estatales

La ley 22/2009 reconoce las siguientes competencias de gestión cedidas a las CCAA y aplicable para: el Impuesto sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, los tributos sobre el Juego, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

Competencias de gestión:

- La incoación de los expedientes de comprobación de valores, utilizando los criterios del Estado
- La realización de los actos de trámite y la práctica de liquidaciones tributarias
- La calificación de las infracciones y la imposición de sanciones tributarias
- La publicidad e información al público de obligaciones tributarias y su forma de cumplimiento
- La aprobación de modelos de declaración
- Las demás competencias necesarias para la gestión de los tributos.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)

Se trata de un tributo complementario al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Grava las adquisiciones gratuitas de las personas físicas, entre estas adquisiciones se encuentran los bienes y derechos por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio, los bienes y derechos por donación o cualquier otro negocio jurídico a título gratuito. El sujeto pasivo de este impuesto lo componen las personas físicas que tengan la figura de causahabientes en adquisiciones <<mortis causa>>; donatario o favorecido en las donaciones y transmisiones lucrativas <<inter vivos>>; y beneficiarios en los seguros de vida.

Competencias normativas:

- Reducciones de la base en adquisiciones “mortis causa” e “inter vivos” con la intención de mantener o mejorar las del Estado
- Tarifa, sin ningún límite
- Cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente
- Deducciones y bonificaciones de la cuota sin modificar las estatales.

Competencias de gestión mencionadas en el IP.

Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD)

Es un tributo de naturaleza indirecta que grava diferentes hechos imponibles agrupados en las tres siguientes modalidades: Transmisiones Patrimoniales Onerosas, Operaciones Societarias y Actos Jurídicos Documentados. Estarán obligados al pago de este impuesto los adquirientes de transmisiones de bienes y derechos de toda clase y la persona a cuyo favor se constituyen derechos reales.

Competencias normativas:

- Transmisiones patrimoniales onerosas tipo de gravamen en las concesiones administrativas, la transmisión de bienes muebles e inmuebles y derechos reales sobre los mismos (excepto los de garantía) y arrendamientos
- Actos jurídicos documentados tipo de gravamen de los documentos notariales
- Deducciones y bonificaciones de la cuota sin modificar las del Estado.

Competencias de gestión mencionadas en el IP.

Impuestos sobre determinados Medios de Transporte

Tributo que grava la primera matriculación de determinados medios de transporte como los vehículos accionados a motor, las embarcaciones y las aeronaves. El gravamen se realiza en función de las emisiones de CO₂. Es sujeto pasivo de este impuesto la persona o las entidades a cuyo nombre se realice la primera matriculación definitiva del medio de transporte

Competencias normativas:

- Incrementar los tipos de gravamen aplicables a los epígrafes del apartado 1 del artículo 70 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, en un 15 por ciento como máximo. Dichos epígrafes hacen referencia a distintos vehículos a los cuales se aplica el impuesto en función de las emisiones de CO₂.

Competencias de gestión mencionadas en el IP.

Impuesto sobre la Electricidad

Se trata de un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo de electricidad y grava, en fase única, el suministro de energía eléctrica para consumo, así como el consumo por los productores de aquella electricidad generada por ellos mismos. Constituye como sujeto pasivo de este impuesto la persona o entidad que realicen suministro de energía eléctrica al consumidor.

Las CCAA no tienen competencias normativas ni de gestión sobre dicho impuesto.

Impuestos Especial sobre Hidrocarburos (IEH)

Se trata de un tributo que recae sobre el consumo de hidrocarburos, gravando la fabricación e importación de este producto. El sujeto pasivo de este impuesto es la persona o entidad responsable del consumo de hidrocarburos.

Competencias normativas:

- Modificar el tipo de gravamen autonómico, teniendo en cuenta para cada tipo de hidrocarburo cierta banda de aplicación.
- Fijar las deducciones

Competencias de gestión mencionadas en el Impuesto sobre el Patrimonio

Tributos sobre el juego

Grava la autorización, celebración u organización de los juegos, rifas, concursos, apuestas y actividades de ámbito estatal. Los responsables de ofrecer, por cualquier medio, actividades de juego a personas con residencia fiscal en España, así como quienes obtengan beneficios por el desarrollo del juego constituyen el sujeto pasivo de este impuesto.

Competencias normativas sobre:

- Exenciones
- Base imponible
- Tipos de gravamen y cuotas fijas
- Bonificaciones
- Devengo
- Además, podrán regular los aspectos de aplicación de los tributos.

Competencias de gestión mencionadas en el Impuesto sobre el Patrimonio.

b) Tributos parcialmente cedidos

Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Es un impuesto general ya que grava todo el consumo de bienes y servicios producidos en el desarrollo de actividades empresariales o profesionales. Comprende tres hechos imponibles: entrega de bienes y prestaciones de servicios, adquisiciones intracomunitarias de bienes e importaciones. Son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas o jurídicas que tienen la condición de empresarios o profesionales.

Se encuentra cedido el 50% del rendimiento a las CCAA.

No se encuentran cedidas a las CCAA competencias normativas ni competencias de gestión.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

Impuesto que grava la renta de las personas físicas, entendida como renta los siguientes rendimientos de trabajo, de actividades económicas, de capital (mobiliario o inmobiliario), las ganancias y pérdidas de patrimonio y las rentas imputadas. Tiene en cuenta los principios de igualdad, generalidad y progresividad de acuerdo con las circunstancias personales y familiares de tales personas. El sujeto pasivo de este impuesto lo constituyen las personas físicas con residencia habitual en el territorio español

Se encuentra cedido en un 50% de su rendimiento suponiendo así la principal fuente de financiación tributaria para las CCAA.

Además, se cede a las mismas capacidades normativas que consisten en:

- Regular las cuantías del mínimo personal y familiar con un límite máximo de variación del 10%
- Establecer la tarifa general aplicable al tramo autonómico que podrá diferir de la estatal con la única restricción de que su estructura sea progresiva
- Aprobar deducciones de la cuota íntegra autonómica por circunstancias personales y familiares e inversiones no empresariales y por aplicación de renta además de otras de carácter técnico

ANEXO 2. Sistema de financiación: de régimen común y de régimen foral.

De la Fuente (2019) resumen de forma sencilla en su introducción los dos sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas que coexisten en España y son muy diferentes entre sí:

- Sistema Foral o de concierto: este sistema es aplicable en Navarra con el Convenio impositivo y en el País Vasco con el Sistema de Concierto, disponen de sus propios sistemas de financiación y deben hacer frente a dos partidas de gasto amplias como son la Sanidad y la Educación.

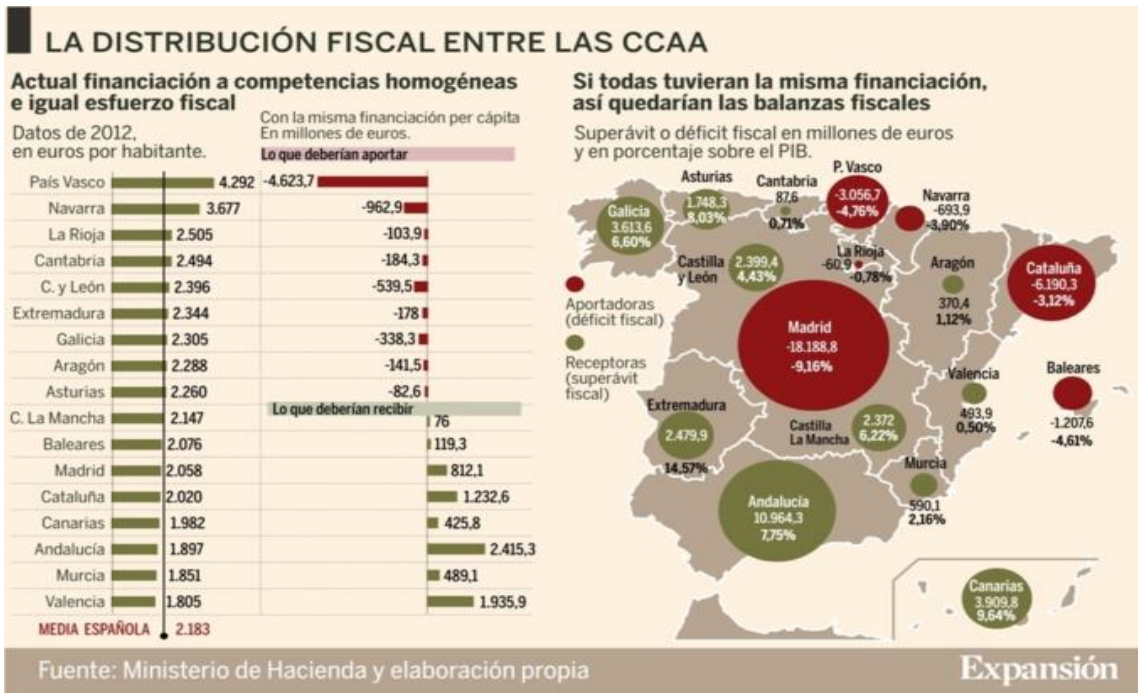
En estas comunidades, son las haciendas territoriales las encargadas de recaudar la totalidad de los tributos, a excepción de las cotizaciones sociales.

Por el contrario, los mismos transfieren una parte de los recursos obtenidos (aportación en Navarra y cupón en País Vasco) a la Administración General del Estado con el fin de cubrir la parte que les corresponde pagar de los gastos comunes del Estado.

- Sistema ordinario o de Régimen Común: sistema en la que se integran las restantes 17 regiones (15 regiones hasta la incorporación de Ceuta y Melilla en 1997). En este sistema, el Estado es quien controla los rendimientos tributarios y hace uso de los mismos para financiar sus propias competencias y para complementar los ingresos de las Comunidades Autónomas no forales de menor renta.

En la Figura 3, se contrasta la diferencia que existe en la financiación de las comunidades autónomas de régimen común y de régimen foral. Se observa que, en el ejercicio 2012, el País Vasco y Navarra obtienen una financiación superior, mientras que cada una de las comunidades autónomas de régimen común obtiene una financiación similar entre ellas. Sin embargo, el mapa del territorio español representa cómo quedarían financiadas las comunidades autónomas si todas se encontrasen en el sistema de financiación de régimen común.

Figura 3. Financiación autonómica: Régimen Común y Régimen Foral.



Fuente: García, B. (2015) <<País Vasco y Navarra tendrían que aportar 5.600 millones si pasaran al régimen común>>. Expansión.